

# De evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten

Hans Bressers, Theo de Bruijn en Kris Lulofs

*In dit artikel wordt verslag gedaan van de evaluatie van het Nederlandse stelsel van milieuconvenanten zoals dat sinds begin jaren negentig heeft gefunctioneerd. Hierbij staan een drietal vragen centraal:*

1. Wat zijn de effecten van het gebruik van milieuconvenanten in Nederland?
2. Welke rol speelt daarbij de implementatie van de convenanten, te midden van andere instrumenten?
3. Welke factoren bevorderen een succesvolle uitvoering en effecten van convenanten?

*Op hoofdzaken levert onze studie een positief oordeel op over het instrument convenant. De toepassing van convenanten is voor overheden in de praktijk echter niet eenvoudig. De studie wijst op het belang van de inzet van meerdere instrumenten in samenhang met elkaar, dus druk zetten en praten / onderhandelen. In de praktijk is dat lastig. Anderzijds heeft met name het vervolgoverleg waarmee de uitvoering van het convenant wordt begeleid vaak een positieve, integrerende invloed op de samenhang in het milieubeleid voor een sector. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat er weinig technologische doorbraken optreden als gevolg van de inzet van convenanten en dat convenanten voor hun effectiviteit vaak afhankelijk zijn van andere instrumenten.*

Prof.dr. J.Th.A. Bressers is hoogleraar beleidsstudies en milieubeleid en wetenschappelijk directeur van het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid (CSTM) van de Universiteit Twente. Dr. T.J.N.M. de Bruijn en dr. K.R.D. Lulofs zijn als senior onderzoeker verbonden aan hetzelfde centrum, dat participeert in het Institute for Governance Studies (IGS) van de Universiteit Twente. De Bruijn is daarnaast ook nog lector duurzame ontwikkeling van de leefomgeving aan de Saxion hogeschool te Deventer. E-mail adressen:

## 1 Inleiding

In de jaren tachtig wees veel evaluatieonderzoek uit dat de uitvoering en effecten van het milieubeleid tekortschoten. Tot die tijd lag de nadruk op regulering middels vergunningenstelsels. Hoewel deze zeker invloed hadden op het milieugedrag van bedrijven en andere doelgroepen, kende de instrumentatie ook een aantal (intrinsieke) nadelen. Emissies bleken vaak slechts te verschuiven van het ene milieupartiment naar het andere, vergunningsvoorschriften bleken innovaties vaker te belemmeren dan uit te lokken, handhaving was en is kostbaar en schoot veelal tekort, enzovoorts. Toen in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan ook nog veel verdergaande doeleinden werden gesteld, kwam van veel kanten de reactie dat dit ook een vernieuwing van het beleidsinstrumentarium zou vergen. Het NMP+ bevatte veel aandacht, waaronder een afzonderlijke bijlage, voor dit onderwerp. Daarin werd naast de versterking van de directe regulering ook meer aandacht aangekondigd voor financiële instrumenten en instrumenten die de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroepen benadrukken. Terwijl de uitbreiding van het financiële instrumentarium niet eenvoudig bleek te zijn, namen het doelgroepenoverleg en de daaruit resulterende convenanten in de jaren negentig een hoge vlucht. Geleidelijk is het zwaartepunt meer op vormen van interactief bestuur komen liggen.

In het algemeen wordt het Nederlandse beleid als succesvol gezien. Maar er zijn ook vragen. Hoe staat het met de effectiviteit, efficiëntie, naleving en de rol van de verschillende betrokken partijen? Waarom zijn sommige convenanten veel succesvoller dan andere?

Een kritische opmerking van toenmalig minister Pronk in de Tweede Kamer over de effectiviteit van convenanten versus regelgeving leidde tot een opdracht van het Ministerie van VROM aan het Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid van de Universiteit Twente voor een evaluatiestudie naar milieuconvenanten. Bij deze evaluatie hebben we ons beperkt tot de 70 convenanten die vanuit VROM en V&W met private partijen (doorgaans brancheorganisaties) zijn afgesloten<sup>1</sup>. Niet in het onderzoek betrokken zijn de – toen – 73 convenanten met overheidspartijen, de 41 convenanten met andere onderwerpen dan milieu en de 35 meerjarenafspraken energie van het ministerie van EZ<sup>2</sup>.



Het onderzoek kende een breedtedeel waarin voor in principe alle milieuconvenanten die op rijksniveau met private partijen zijn afgesloten een groot aantal kenmerken in kaart is gebracht. Het betreft dus in principe een 'populatie'-onderzoek en geen steekproef. Wel zijn 11 (met name oude) convenanten uiteindelijk niet onderzocht omdat het onmogelijk bleek een goede respondent of contactpersoon binnen het ministerie te vinden. In het breedtedeel zijn via dossieronderzoek en telefonische enquêtes 59 milieuconvenanten onderzocht, waarvoor meer dan 70 respondenten (telefonisch) zijn benaderd. Voor een overzicht van deze 59 convenanten zie de *appendix* aan het einde van dit artikel.

Bij aanvang van het onderzoek is gekozen om per convenant één geschikte respondent te benaderen. De selectie van respondenten was gericht op een zo correct mogelijke weergave van de feiten (de mensen met de best denkbare praktijkkennis in combinatie met neutraliteit in opstelling). We zochten met andere woorden 'de meest onafhankelijke echte insider'. Doorgaans was dat de procesmanager die bij veruit de meeste convenanten als onafhankelijk voorzitter wordt ingehuurd van het overleg dat de uitvoering van het convenant moet begeleiden. Bij sommige milieuconvenanten bestond niet zo'n respondent die geen direct belang bij het convenant heeft. Indien deze situatie zich voordeed werd gekozen voor twee respondenten (in één geval zelfs drie respondenten) om op deze wijze niet een eenzijdig beeld vanuit de overheid of vanuit de doelgroep te krijgen.

Naast het breedteonderzoek is er ook een diepteonderzoek uitgevoerd waarin bij een achttal convenanten concrete praktijksituatie zijn geanalyseerd. Overigens wordt in dit artikel alleen in paragraaf 4.2 uit het diepteonderzoek gerapporteerd.

In dit artikel lichten we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek toe. Drie vragen staan centraal:

1. Wat zijn de waargenomen effecten van het gebruik van milieuconvenanten in Nederland?
2. Welke rol speelt daarbij de implementatie van de convenanten, te midden van andere instrumenten?
3. Welke factoren bevorderen een succesvolle uitvoering en effecten van convenanten?

Deze vragen komen achtereenvolgens in drie paragrafen aan de orde. In paragraaf 2 komen niet alleen de milieuresultaten aan bod, maar wordt ook aandacht besteed aan de efficiëntie en aan de in veel literatuur over convenanten verwachte positieve neveneffecten. In para-

graaf 3 wordt aangegeven dat de implementatie van milieuconvenanten deels plaatsvindt in het kader van andere beleidsinstrumenten, zoals vergunningverlening en handhaving. Toch hebben convenanten ook een 'eigen' uitvoeringsproces, dat we met het 'vervolgoverleg' aanduiden. Dit vervolgoverleg blijkt van groot belang. Paragraaf 4 besteedt eerst aandacht aan de mate waarin een viertal in de literatuur genoemde 'succes of faalfactoren' bij de Nederlandse milieuconvenanten van belang blijken te zijn. Vervolgens wordt ook verslag gedaan van wat een dieptestudie onder acht convenanten en bijbehorende workshop op dit punt aan inzichten hebben opgeleverd. Paragraaf 5 biedt conclusies en een slotbeschouwing.

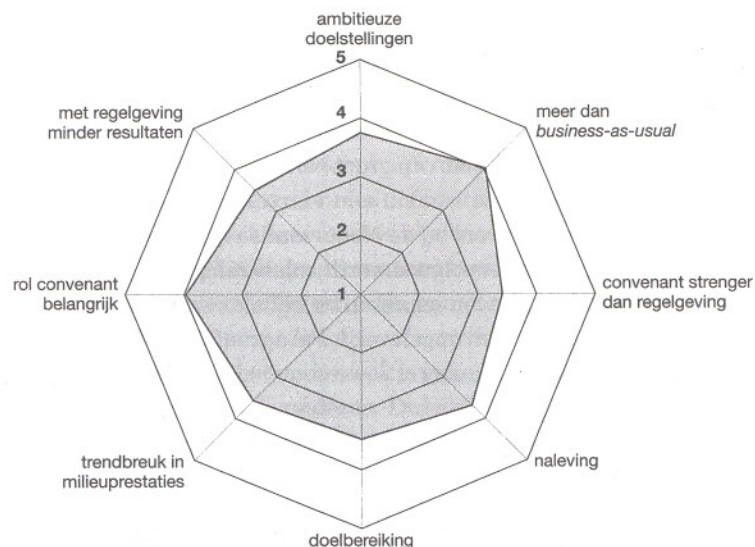
## 2 De oogst van milieuconvenanten

### 2.1 Milieuresultaten

Zoals we al aangaven, zijn convenanten ingezet mede als antwoord op de tegenvallende resultaten van het vergunningstelsel en vanuit de wens om verdergaande doelstellingen te bereiken. Als eerste stap in de analyse kijken we daarom naar de aard van de doelstellingen die worden vastgelegd in convenanten, ook in vergelijking met regelgeving. Daarnaast hebben we gekeken naar de naleving en doelbereiking en hebben we de vraag gesteld in hoeverre de inzet van een convenant tot een trendbreuk in de milieuprestaties van de doelgroep heeft geleid. Tot slot hebben we de effectiviteitsvraag gesteld. Figuur 1 vat de gegeven antwoorden samen voor een aantal factoren die van belang zijn voor de milieuresultaten.<sup>3</sup>

Opvallend is dat vrijwel alle scores boven de gemiddelde score met de waarde 3 liggen (de neutrale score). De meerderheid van de respondenten is dus over het geheel van aspecten dus relatief positief. Een aantal opvallende punten: convenanten kennen gemiddeld behoorlijk ambitieuze doelstellingen, hoewel deze niet altijd veel strenger zijn dan bestaande regelgeving. Dit wordt overigens mede veroorzaakt door de verwevenheid van veel convenanten met regelgeving. In een flink aantal gevallen vindt de borging van afspraken plaats via vergunningverlening. Het oordeel over de naleving is ook redelijk positief, maar opvallend is wel dat de score op de stelling dat alle individuele leden van de doelgroep de afspraken naleven negatiever is (niet afgebeeld: 3,2 tegen 3,7). Dit benadrukt het probleem van free-riders bij convenanten on-





Figuur 1: De bijdrage van convenanten aan milieuresultaten in beeld gebracht

danks dus de borging via regelgeving. Ten aanzien van de doelbereiking is het oordeel van de respondenten redelijk positief, een oordeel dat ook wordt gevoed door de vele evaluatiestudies die rond individuele convenanten beschikbaar zijn.

Hoewel de resultaten op het eerste gezicht dus positief zijn, leiden convenanten veelal niet tot fundamentele veranderingen.<sup>4</sup> Om een trendbreuk te krijgen is het van belang om free-riders aan te pakken. Wanneer duidelijk is dat sommigen de dans kunnen ontspringen demotiveert dat. Trendbreuken vereisen daarnaast flinke druk. Van symbolisch beleid mogen geen wonderen worden verwacht. Geheel vrijwillig zal een doelgroep geen vergaande maatregelen treffen.

Deze positieve resultaten nemen niet weg dat sommige convenanten duidelijk succesvoller zijn dan andere. De onderzochte convenanten verschillen ook op nogal wat punten van elkaar, met name in de reikwijdte van het thema of probleem waarop het convenant zich richt en de breedte van de doelgroep die wordt aangesproken. Niet alle problemen en situaties lenen zich blijkbaar even goed voor een succesvolle toepassing van het instrument convenant. Uit onze analyses blijkt dat voor het bereiken van goede milieuresultaten stevig onderhandeld moet worden. Het te allen tijde bewaren van de 'lieve vrede' staat de noodzakelijke helderheid van afspraken in de weg. Verder moet het convenant

ambitieuze doelen bevatten die goed te controleren zijn. Ook de opname van boeteclausules verhoogt de kans op naleving. Draagvlak onder de doelgroep is echter ook van belang. Afspraken die niet door alle partijen gedragen worden, lopen in het stadium van uitvoering een grote kans alsnog schipbreuk te lijden. Tot slot zijn er indicaties dat partijen ook moeten *leren* samenwerken. Wanneer een convenant kan voortbouwen op eerdere samenwerking, is de kans op gunstige resultaten groter.

Naast het analyseren van de resultaten, is een belangrijke vraag in welke mate deze resultaten tot stand zijn gekomen dankzij de convenanten. De meeste respondenten oordelen behoorlijk positief over de rol die een convenant speelt bij het bereiken van doelstellingen, maar bij een kwart is er twijfel over de vraag in hoeverre met regelgeving mindere resultaten waren geboekt.

## 2.2 Efficiëntie

Hier is aan de orde in hoeverre convenanten en convenantsprocessenodeloos hoge kosten veroorzaken. De beoordeling van de kosten heeft in navolging van een eerder Europees onderzoek plaatsgevonden door de hoogte van de totale kosten (gegeven de doelen) te analyseren en vervolgens aandacht te besteden aan de volgende vier deelaspecten (Lulofs 2001a en b)<sup>5</sup>:

- (1) De mate waarin minimalisatie van kosten is bereikt door de verplichtingen *over de leden van de doelgroep te verdelen* op een wijze die optimaal rekening houdt met verschillen in kostenkarakteristieken tussen de leden van de doelgroep<sup>6</sup>.
- (2) De *fasering* van doelen en verplichtingen vanuit de optiek of de fasering van maatregelen het de doelgroep mogelijk maakt onnodig hoge kosten door bijvoorbeeld vervroegde afschrijving, logistieke kosten of noodzakelijke tijdelijke overbruggingsaanpassingen te voorkomen.
- (3) De mate waarin het convenant en de convenantprocessen erin slaan de *bureaucratische en administratieve kosten* te minimaliseren, dit betreft onder meer de kosten van overleg, monitoren en rapporteren.
- (4) De mate waarin het convenant en de convenantprocessen resulteren in de *ontwikkeling van nieuwe methoden en technologieën*<sup>7</sup>.



Tabel 1 vat de resultaten samen:

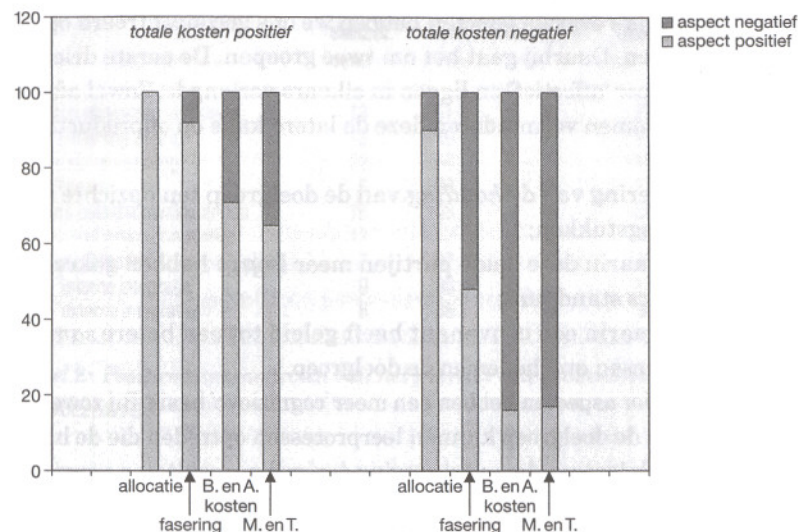
	Positief	Negatief
Minimalisatie van de totale kosten	54,5 %	45,5 %
Allocatie en differentiatie inspanningen	96,4 %	3,6 %
Fasering van doelen en maatregelen	75 %	25 %
Bureaucratische en administratieve kosten	48,4 %	50,0 %
Ontwikkeling methoden en technieken	44,1 %	52,6 %

Tabel 1: De beoordeling van de convenanten en convenantprocessen op de vijf criteria voor efficiëntie

Uit de eerste rij van tabel 1 blijkt dat voor een krappe meerderheid van de convenanten een positief oordeel mogelijk is. Voor een ruime minderheid zagen de respondenten alternatieve manieren om hetzelfde te bereiken tegen lagere kosten<sup>8</sup>. Verder blijkt dat de oordelen met name positief uitvallen voor wat betreft de allocatie en differentiatie van inspanningen over de leden van de doelgroep en het voorkomen van onnodige frictiekosten door knellende fasering van doelen en verplichtingen. Dit zijn belangrijke uitkomsten omdat deze veelvuldig gebruikte argumenten voor het instrument convenant ondersteunen. De veroorzaakte bureaucratische en administratieve kosten alsmede de ontwikkeling van methoden en technieken worden minder positief geëvalueerd. Klaarblijkelijk zagen de respondenten hier gemiste efficiency kansen.

Figuur 2 geeft de verhouding weer tussen positieve en negatieve oordelen over deelaspecten van efficiency bij respectievelijk een positief en een negatief oordeel over de totale kosten.

Van de onderzochte convenanten blijken sommige duidelijk beter in staat om onnodig hoge kosten te vermijden dan andere. Oordelen vallen positiever uit naarmate de afspraken als ambitieuzer worden ervaren, de concurrentie op de markten sterker is en de doelgroep een gevoeliger milieu-imago heeft. Dit lijkt steun op te leveren voor de positie dat het instrument convenant zich laat verenigen met een hoog ambitieniveau. Het lijkt er op dat in dergelijke gevallen meer moeite wordt gedaan om onnodige kosten te vermijden. Dit vooral door middel van 'slimme' allocatie en fasering van maatregelen. Het beeld wordt bevestigd door een gevonden samenhang tussen positieve oordelen over efficiëntie enerzijds en een hogere frequentie van vervolgoverleg en het besteden van



Figuur 2: De verhouding tussen positieve en negatieve oordelen over aspecten van efficiency bij respectievelijk een positief en een negatief oordeel over de totale kosten

meer aandacht aan mogelijkheden tot kostenbeheersing in het vervolgoverleg anderzijds.

Ook andere gevonden samenhangen ondersteunen het beeld: Oordelen over kosten vallen positiever uit wanneer de doelgroep groter is, een sterke vertegenwoordigende organisatie kent welke regie kan voeren, en er bovendien meer druk is van de overheden. De voor de hand liggende positieve samenhang tussen oordelen over kosten en de mate waarin ambitieuze afspraken nog ruimte laten voor flexibiliteit tijdens de uitvoering, troffen wij ook in dit onderzoek aan.

### 2.3 Met het oog op de toekomst

Behalve de directe milieueffecten kan het werken met convenanten ook nog allerlei neveneffecten opleveren die de uitgangspositie verbeteren voor een verdere ontwikkeling van milieuresultaten. Gezien het feit dat de milieuresultaten van convenanten konden worden getypeerd als met succes 'het haalbare binnenhalen' kun je zelfs stellen dat hier het voornameste voordeel van convenanten boven andere beleidsinstrumenten moet worden gezocht.



Als mogelijke overige effecten hebben we ons geconcentreerd op de volgende zaken. Daarbij gaat het om twee groepen. De eerste drie aspecten zijn meer 'affectief' en liggen in elkaars verlengde. Zowel afzonderlijk als tezamen verminderen deze de latere kans op onproductieve conflicten:

- de verandering van de *houding* van de doelgroep ten opzichte van milieuvraagstukken;
- de mate waarin deze beide partijen meer *begrip* hebben gekregen voor elkaars standpunt;
- de mate waarin een convenant heeft geleid tot een betere *samenwerking* tussen overheden en de doelgroep.

De volgende vier aspecten hebben een meer 'cognitieve' basis. Bij zowel de overheden als de doelgroep kunnen leerprocessen optreden die de haalbaarheid van latere verdere verbetering van milieuresultaten vergroot.

- de *kennis* die is ontstaan om ambitieuze milieudoelstellingen te realiseren;
- de mate waarin het convenant verdere *beleidsontwikkelingen* door overheden mogelijk heeft gemaakt;
- toepassing van verdere *product- of procesinnovaties* die niet al in het convenant waren opgenomen;
- de ontwikkeling van *nieuwe productiemethoden en technologieën*.

Tot slot letten we op de mate waarin het onderhandelingsproces na het afsluiten van het convenant de integratie van het beleid vergroot. Diverse auteurs beschouwen deze als essentieel voor een verdere verbetering van milieuresultaten, zeker als die in het perspectief van duurzame ontwikkeling worden geplaatst (vergelijk Lafferty 2002):

- een samenhangende aanpak van het milieubeleid voor de sector heeft bevorderd (zogenoeten *interne integratie*);
- heeft bijgedragen aan de afstemming tussen de projecten in het kader van het convenant en het overheidsbeleid vanuit andere beleidsvelden (zogenoeten *externe integratie*).

De conclusie is dat de respondenten bij bijna alle neveneffecten in ruime meerderheid een positief beeld hebben van deze resultaten. Verbeterde samenwerking en onderling begrip springen er in positieve zin uit. Bijna 80% is het er (geheel) over eens dat deze verbetering is opgetreden! Hetzelfde geldt voor het vergroten van de samenhang in het milieubeleid ten aanzien van de sector. De externe integratie, de afstemming op overig overheidsbeleid, is duidelijk moeilijker. Toch heeft ook

	Geheel eens	Eens	Neutraal	Oneens	Geheel oneens
Houding doelgroep verbeterd	13	61	3	23	0
Meer onderling begrip	12	66	5	17	0
Betere samenwerking	22	58	3	15	2
Meer kennis	6	63	0	27	3
Verdere beleidsontwikkelingen	16	48	5	29	2
Product- of procesinnovaties	13	42	0	43	2
Nieuwe methoden & technologieën	7	37	3	46	7
Meer 'interne integratie'	9	68	2	17	4
Meer 'externe integratie'	8	56	2	30	4

Tabel 2: Positieve neveneffecten van het gebruik van convenanten (antwoorden in procenten)

hier nog een ruime meerderheid een positief oordeel, evenals bij de meeste andere items.

De minste weerklank vinden de stellingen dat het convenant heeft geleid tot product- of procesinnovaties, of tot nieuwe productiemethoden en technologieën (dit resultaat komt overeen met Van de Peppel 2004). Bij het laatste aspect scoren de respondenten zelfs in meerderheid aan de negatieve kant van de schaal. Dat is relevant en ook enigszins teleurstellend, omdat veel van de verdergaande milieuverbeteringen juist gezocht worden door middel van innovaties, soms zelfs in de vorm van veelomvattende 'transities' (NMP 4). Ook voor deze vervolgstap hebben veel beleidsmakers hun hoop gevestigd op de convenantenaanpak. Daar lijken de ervaringen met de huidige generatie convenanten echter weinig steun voor te bieden.

### 3 De implementatie van convenanten

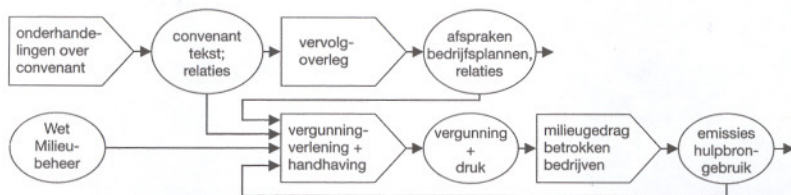
#### 3.1 De rol van het vervolgoverleg

Met het sluiten van een convenant is het overleg tussen de partners doorgaans nog lang niet voorbij. Vaak is het convenant slechts een voorlopig eindpunt van het overleg en luidt meteen de bel voor de volgende ronde. In de telefonische interviews werd door 16% gemeld dat er geen vervolgoverleg was geweest of dit slechts eenmalig gebeurde. Jaarlijks overleg werd ook door 16% gemeld, per kwartaal door 50% en door 19% zelfs maandelijks overleg. Bij dit vervolgoverleg gaat het in 13% om het nader invullen van de doelstellingen, in 37% gevallen over mogelijke maatregelen en in 50% over beide onderwerpen. In deze paragraaf gaan



we nader in op het belang van dit vervolgoverleg en proberen we de mate van succes van het vervolgoverleg te verklaren uit de kenmerken van de betrokken partijen.

In de onderstaande figuur wordt het vervolgoverleg aangegeven als één van de relevante processen bij de implementatie van convenanten. Naast het vervolgoverleg is ook nog de relatie met vergunningverlening en -handhaving van belang (zie Van de Peppel & Van der Veer 2003) en met eventuele andere instrumenten, zoals voorlichting en subsidies. De toepassing van zulke ondersteunende beleidsinstrumenten wordt overigens vaak ook tijdens het vervolgoverleg besproken. Soms zijn zij een integraal onderdeel van het convenantpakket. In deze paragraaf zullen we ons wat de implementatie van het convenant betreft, beperken tot het vervolgoverleg.



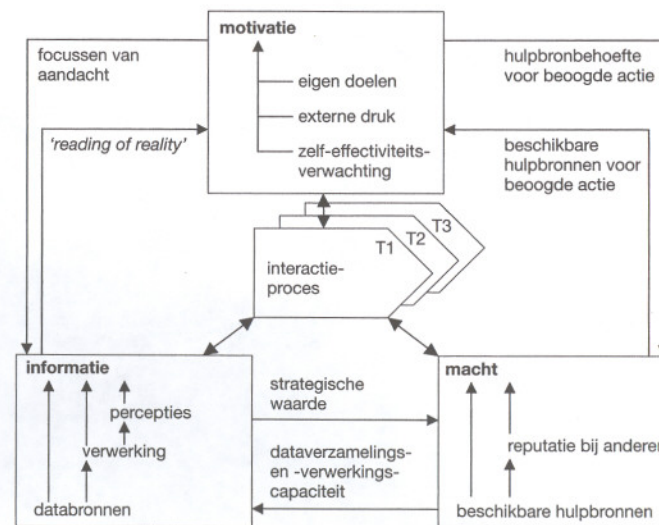
Figuur 3: De convenant processen als deel van een beleidsmix

Op de vraag 'Het hele proces van het convenant overziend, waar lag het belangrijkste knelpunt?' werden 17 keer de onderhandelingen in het vervolgoverleg genoemd en 11 keer de monitoring. De wijze van monitoring en de resultaten ervan zijn ook gespreksonderwerpen in het vervolgoverleg. Samen betreft dit 40% van het totaal. Dat is even vaak als het aantal malen dat de aanvankelijke convenantonderhandelingen als 'bottleneck' worden genoemd. Slechts zes keer worden de grootste problemen in de convenanttekst zelf gezocht (acht keer niet van toepassing / weet niet). Dit wijst op een aanzienlijk belang van het vervolgoverleg.

Een groot risico is dat onder invloed van de voortgaande onderhandelingen en de druk van externe, vaak economische omstandigheden, de afspraken van het convenant kunnen 'verwateren', dat wil zeggen dat de ambitie verlaagd wordt, of de uitvoering van maatregelen in de sector ver naar achteren wordt geschoven. Met de stelling 'In het vervolgoverleg zijn de oorspronkelijke afspraken verwaterd' was 21% het eens (45% oneens, 26% zeer oneens, 8% weet niet / nvt). Hoewel dit dus een minderheid van de gevallen lijkt te betreffen kunnen hierbij grote verliezen aan

effectiviteit voor het milieu optreden. Dat deze verwatering van afspraken niet altijd met heftig verzet van de kant van de overheid gepaard gaat blijkt wel uit de reactie op de vraag 'Was er in het vervolgoverleg ook sprake van 'beleidswillige' medewerking van overheden aan het verzwakken van de convenantverplichtingen?' Dat was bij 76% niet het geval, maar bij 13% een enkele keer, 4% soms, 6% vaak en 2% altijd zo.

De verklaring van de resultaten van het vervolgoverleg is gezocht in de *motivatie, informatie en machtsverhoudingen van de betrokken overheden en doelgroepen*. Dit betekent niet dat wij ervan uitgingen dat andere factoren (instituten, economische omstandigheden enzovoorts) niet van belang kunnen zijn, maar alleen dat onze assumptie is dat deze voor het procesverloop alleen van belang zijn omdat en voor zover zij iets veranderen aan de genoemde drie centrale actor kenmerken. Deze vormen als het ware een 'binnenring' van factoren voor de verklaring van interactieprocessen zoals het vervolgoverleg. Figuur 4 toont hoe volgens het gehanteerde model (uit de *contextuele interactie theorie*<sup>9</sup> – Bressers 2004) deze factoren met elkaar en met het proces in wisselwerking staan.



Figuur 4: Dynamische wisselwerking tussen de centrale actorenkenmerken die het proces beïnvloeden en omgekeerd door het proces worden beïnvloed (uit: Dinica & Bressers 2004)

De factoren uit dit model zijn via stellingen zoveel mogelijk in het onderzoek betrokken (De Bruijn e.a., 2003: 39-42)<sup>10</sup>. Vervolgens is be-



keken in hoeverre combinaties van deze factoren samen de verschillen in mate van 'verwateren van de afspraken in het vervolgoeverleg' verklaren (via regressieanalyse). De meest geschikte formule bevat slechts de volgende vier factoren (in volgorde van belangrijkheid):

- de doelgroepvertegenwoordigers zetten zich voldoende in om de gemaakte afspraken na te komen (motivatiefactor);
- de achterban, de leden van de doelgroep, vindt de afspraken eigenlijk te ver gaan (motivatiefactor; negatieve invloed);
- de verantwoordelijkheden van de vertegenwoordigers van de doelgroep waren duidelijk (informatiefactor<sup>11</sup>);
- de betrokken overheden hadden bij aanvang helderheid over wat zij wilden bereiken (machtsfactor).

Deze formule hangt  $r = .811$  samen met het antwoord op het 'verwateren van de afspraken'. Van deze antwoorden kan 66% door de formule worden verklaard (de aangepaste  $R^2$  is .615).

De conclusie is dat het resultaat van het vervolgoeverleg in termen van het verwateren van de afspraken voor een zeer groot deel begrepen kan worden vanuit de motivatie, informatie en wellicht ook macht van de betrokken actoren. Bij de operationalisatie van de machtsfactor werd primair gevraagd naar reputatie ('wie heeft het meest gerealiseerd van zijn inzet') en naar hulpbronnen ('aanwezigheid en gebruik pressiemiddelen'). Tot slot werd ook gevraagd naar een speciale hulpbron, namelijk doelbewustheid ('weten wat je wilt' als noodzakelijke, zij het geen voldoende voorwaarde voor het verwerven van macht). In principe is dit wat anders dan een vraag naar de mate waarin men gemotiveerd is om de afspraken van het convenant uit te voeren. Vreemd genoeg was dit de enige 'machts'-factor die in de regressie-analyse overeind bleef. Dit kan er op wijzen dat deze factor toch heeft gefunctioneerd als indicator van de motivatie van de overheden, welke ook niet als zodanig in de regressievergelijking een plaats heeft gekregen. Veruit de meest voorkomende situatie lijkt overigens te zijn dat beide partijen goed gemotiveerd zijn om het convenant tot een succes te maken en er ook voldoende informatie is; een situatie waarin volgens de 'contextuele interactie theorie' (Bressers 2004) de machtsverhoudingen relatief onbelangrijk (latent) kunnen blijven en er sprake is van een behoorlijk uitvoeringsresultaat.

### 3.2 De rol van convenanten in de beleidsmix

In figuur 3 is al getoond hoe naast convenanten ook ander beleidsinstrumentarium effecten op het milieuge drag van de doelgroep kan heb-

ben. In de figuur wordt de wisselwerking met vergunningverlening en handhaving getoond. Soms spelen ook financiële instrumenten zoals afvalstoffenheffingen een additionele rol. Een andere groep instrumenten kan zelfs in veel gevallen niet los van het convenant worden zien, omdat zij voortvloeien uit de conventantafspraken en hun uitvoering in het vervolgoeverleg wordt besproken. Het betreft dan doorgaans ondersteunende instrumenten zoals subsidies, advisering en overige voorlichting.

In paragraaf 2.3 werd al getoond dat de betrokkenen bij de verschillende convenanten in het algemeen de indruk hebben dat met name het vervolgoeverleg een positieve invloed heeft op de onderlinge samenhang van het milieubeleid voor de sector. Iets minder duidelijk, maar nog altijd overwegend positief stond met ten opzichte van de gedachte dat het overleg heeft bijgedragen aan de afstemming tussen de projecten in het kader van het convenant en het overheidsbeleid vanuit andere beleidsvelden. Het niet in voldoende mate afgestemd zijn van beleid vanuit verschillende sectoren en zeker vanuit één sector als het milieu is een belangrijke bron van ergernis bij het bedrijfsleven. Het instrument convenant levert een duidelijke en belangrijke bijdrage op het punt van de integratie van de beleidsmix, als is het niet zozeer het conventandocument dat dit doet, maar het overleg voor en na het afsluiten ervan.

Wat betreft de relatie met vergunningverlening en handhaving, die een heel belangrijk deel vormen van het overige milieubeleid ten aanzien van bedrijven, lijkt het doelgroepenbeleid vooral belangrijke effecten te hebben op kennis en inzicht bij lagere overheden. Van directe effecten op de vergunningverlening en handhaving is volgens de respondenten van dat onderzoek echter minder sprake. Ongeveer de helft van de provincies en waterschappen en de meeste provincies vinden wel dat het doelgroepenbeleid heeft bevorderd dat er aan vergelijkbare bedrijven ook dezelfde milieueisen worden gesteld. Provincies en waterschappen steunen ook de stelling dat er door de integrale aanpak alle milieuaspecten aan de orde komen. De gemeenten, die veel bedrijven onder hun hoede hebben die niet onder één van de convenanten vallen, zijn hier pessimistischer over (ongeveer evenveel steun voor als afwijzing van de stelling). Hetzelfde geldt overigens voor de directe effecten op het milieuge drag van de bedrijven. Ook hier zijn gemeenten minder positief dan provincies en waterschappen (Hoek en Van de Peppel 2002).

In ons onderzoek is ook gevraagd of de respondenten dachten dat regelgeving tot vergelijkbare prestaties van de doelgroep zou hebben geleid (vergelijk figuur 1). Van de 60 antwoorden op deze vraag (weet niet



en dergelijke niet meegerekend) was een kwart het daar mee eens. Meer dan twee derde was het er echter niet mee eens (de rest was neutraal).

De relatie met regelgeving bestaat ook de andere kant op. In nogal wat gevallen werd juist voor het instrument convenant gekozen om vooruit te lopen op regelgeving (20 van de 53 keer dat een reden werd genoemd, ofwel 38%), of juist om de noodzaak van regelgeving te vermijden (13%). Verder werd ook wel de mogelijkheid van financiële ondersteuning door de overheid van de sanering enkele keren genoemd.

#### 4 Indicaties en contra-indicaties voor de toepassing van convenanten

##### 4.1 *Initiële omgevingscondities*

Hoewel de Nederlandse milieuconvenanten redelijk goed lijken te functioneren, vormen zij zeker geen panacee. Allerlei factoren zijn van invloed op hun functioneren. Daarbinnen zijn vanzelfsprekend die factoren speciaal interessant die al op voorhand kenbaar zijn en niet pas goed waarneembaar zijn als de onderhandelingsprocessen al lang en breed bezig zijn. Kennis van de waarden die deze factoren aannemen, kan immers een soort indicatie of contra-indicatie vormen voor de keuze voor het instrument convenant op een moment dat er ook nog aan alternatieven kan worden gedacht.

In een eerder Europees onderzoek waaraan een van de auteurs heeft deelgenomen stond dit onderwerp centraal (Brand, Bressers & Ligtelingen 1998, De Clercq e.a. 2000, De Clercq 2002). Daarbij werd de invloed van vier factoren op het succes van 12 convenanten in zes landen onderzocht.

De vier succesfactoren waren:

1. een traditie en een klimaat van consensus zoeken, gemeenschappelijke probleemoplossing, wederzijds respect en vertrouwen;
2. een sector die ofwel homogeen is en een klein aantal spelers kent en door enkelen daarvan wordt gedomineerd, ofwel een sterke vertegenwoordigende organisatie heeft die namens de leden kan spreken;
3. het tonen van bereidheid door de beleidsvoerders om zo nodig alternatieve beleidsinstrumenten in te zetten, als 'stok achter de deur';
4. een sector die concurrentievoordelen kan verkrijgen door coöperatie te zijn of juist last kan krijgen van imagoproblemen door dat niet te zijn, door druk van consumenten.

De eerste factor zou kunnen werken doordat bij beide partijen het risico

van misinterpretaties en daardoor misverstanden (cognities, informatie) wordt beperkt en misschien tevens het behoud van de goede relaties een bron van motivatie kan zijn. De tweede factor is een noodzakelijke hulpbron om het proces te doen slagen en betreft de macht van de onderhandelaren ten opzichte van de achterban. Het gaat hierbij overigens niet om het vermogen van een sectororganisatie om de belangen van de leden te articuleren, maar juist om de mate van legitimiteit die het mogelijk maakt dat zij namens de leden ook compromissen kan sluiten. De derde factor kan de doelgroep motiveren mee te werken aan 'het minste kwaad'. De vierde factor betreft weer de motivatie van de doelgroep, maar nu door marktpartijen buiten het onderhandelingsproces.

In ons onderzoek was bij de factor 'klimaat van respect en vertrouwen' de samenhang met het succes van de uitvoering en effecten .511 (Spearman's Rho  $p=.001$   $n=33$ ). Een plot laat zien dat één convenant de relatie verzwakt, waarbij een goed resultaat werd geboekt ondanks dat initieel het onderling vertrouwen zwak was. Dit is in overeenstemming met de bevinding die ook al in het Europese onderzoek werd gedaan dat zulke afwijkingen goed verklaard kunnen worden door sterke druk van een van de andere factoren.

Bij de factor 'sterke vertegenwoordigende organisatie' zien we hetzelfde beeld. De samenhang met het succes van de uitvoering en effecten is .499 ( $p=.001$   $n=34$ ).

Bij de factor 'de stok achter de deur' lijkt echter geen samenhang te bestaan met de uitvoering en effecten van de convenanten. Bestudering van de plot leert dat het gros van de gevallen wel degelijk een verband lijkt te tonen. Het ontbreken ervan in de maat komt ten dele door een drietal gevallen waarin de prestaties véél beter waren dan op grond van de score op deze factor verwacht kon worden. Het betrof zelfs de drie convenanten met de hoogste prestatiescores, waarbij kennelijk geen effect van dreiging nodig was. Er waren echter ook twee gevallen (van de drie) met de hoogste mate van dreiging waarbij de prestaties juist laag waren. Kan het zijn dat men hier zijn hand heeft overspeeld?

Bij de factor 'potentiële druk van consumenten' is de samenhang met het succes van de uitvoering en effecten .444 ( $p=.004$   $n=34$ ). De plot laat zien dat er in dit geval zes gevallen duidelijk beter presteren dan uitsluitend op basis van de consumentendruk kon worden verwacht.<sup>12</sup>

Wanneer de vier factoren worden gecombineerd tot een gemiddelde score is de samenhang met het succes van de uitvoering en effecten .635 ( $p=.000$   $n=29$ ). Nog steeds laat de plot dan overigens enkele zeer goed



presterende convenanten zien die beter scoren dan op grond van de ex ante context verwacht kan worden. Zou er ook nog een vijfde of zelfs zesde of zevende factor zijn?

In het Europese onderzoek werd het belang van de eerste drie factoren ook bevestigd, maar niet dat van de vierde factor. Dat zou kunnen komen omdat de factor werd gemeten aan de hand van de vraag of de sector aan het einde van de productieketen zat. Maar bijvoorbeeld elektriciteitsbedrijven leveren wel direct aan consumenten, maar hadden daarbij tot voor kort van concurrentie niets te vrezen. Een andere conclusie was dat de factoren wellicht belangrijke condities voor succes waren, maar dat 'zwakte' bij een van de factoren heel goed kon worden gecompenseerd door een extra krachtige indicatie vanwege een van de andere factoren. Als alle factoren bij elkaar werden opgeteld tot een maat voor de 'gunstigheid van de context' hing deze zeer sterk samen met de indicatoren voor uitvoering en effectiviteit van het convenant.<sup>13</sup>

#### 4.2 Verdere omstandigheden

Voor acht convenanten is ook in workshops onderzocht welke rol het convenant speelt in de aansturing en het gedrag van de doelgroep.<sup>14</sup> Bij de selectie van deze acht is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen voor tamelijk recente en omvangrijke convenanten die betrekking hebben op complexe situaties. Er is naar gestreefd om zowel succesvolle als minder succesvolle convenanten te betrekken. Deze zijn besproken in een vijftal workshops, waaraan ruim 60 mensen hebben deelgenomen. Bovendien zijn er 47 additionele telefonische interviews gehouden ter voorbereiding van de workshops. Daarnaast is ook aanvullend dossieronderzoek verricht. Centraal doel van de workshops was het confronteren van de voorlopige uitkomsten van het breedteonderzoek met de meningen en percepties in een aantal concrete situaties. Dat heeft geresulteerd in een checklist om de toekomstige inzet zo effectief en efficiënt mogelijk te maken. De checklist kent vier categorieën: (1) de keuze voor het instrument, (2) de processen van onderhandeling, (3) het convenant zelf, en (4) de implementatie van de afspraken. Uiteraard is het niet-voldoen aan het ene aandachtspunt uit de checklist nadeliger dan aan een ander. We onderscheiden een vijftal centrale aandachtspunten en de dilemma's die hierbij kunnen optreden:

- *De complexiteit van de doelgroep;*  
Convenanten worden gezien als beleidsinstrumenten die juist in

complexe situaties waarin regulering lastig is, beleidsvoering mogelijk maken. Tegelijkertijd constateren we dat een te grote complexiteit (in termen van heterogeniteit, omvang van de doelgroep) belemmerend werkt op de effectiviteit van het instrument. Hoewel convenanten dus beter geschikt lijken om om te gaan met complexiteit dan sommige andere instrumenten, kan te veel complexiteit een goede reden zijn om af te zien van het gebruik van het instrument.

- *Inbedding van het convenant in de bestaande beleidscontext;*  
Convenanten lijken vooral geschikte instrumenten om te exploreren, dus wanneer er nog onvoldoende informatie bestaat om concrete maatregelen voor te schrijven. Tegelijkertijd is een reële dreiging met alternatieve sturingsarrangementen zeer bevorderlijk voor de resultaten. Er moet een duidelijke stok voor en na de deur aanwezig zijn zodat de doelgroep gemotiveerd is en blijft om bij te dragen aan het succes van het convenant. Juist in situaties waarin de overheid een tekort aan informatie heeft, is de ontwikkeling van een alternatief sturingsarrangement problematisch.
- *Balans tussen procesmatige aspecten en inhoud;*  
De processen rondom convenanten hebben een eigen waarde. Een bekend probleem bij convenanten is echter de stroperigheid van de processen; processen die verzanden zonder goede resultaten. Convenanten vereisen voortdurende aandacht voor zowel de procesgang als de (beoogde) inhoudelijke resultaten. Een bijzonder aandachtspunt daarbij is de vertegenwoordiging. Vanwege de intrinsieke waarde van de procesgang is het goed als alle relevante partijen betrokken zijn. Vanwege de hanteerbaarheid is een overzichtelijk proces met de belangrijkste spelers met wie efficiënt afspraken worden gemaakt te verkiezen.
- *Uitvoeringsgerichte afspraken;*  
Partijen dienen te streven naar convenanten die heldere afspraken bevatten met concrete doelen waar partijen ook op kunnen worden aangesproken. Tegelijkertijd is een van de grote verworvenheden van convenanten dat ze ruimte bieden aan flexibiliteit en leerprocessen. Vanuit dit gezichtspunt moeten de afspraken niet worden 'dichtgetimmerd' en moet partijen ook wat vrijheid worden gelaten. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging wat minimaal in het conve-



nant moet worden opgenomen, en wat aan de onderhandelingspartner kan worden overgelaten.

- *Monitoring en transparantie.*

In het kader van transparantie is het van belang om steeds zo helder mogelijk te maken wat partijen zullen doen, afspraken zo concreet mogelijk weer te geven en de voortgang zo goed mogelijk in beeld te brengen. Daarentegen zullen partijen op basis van opgebouwd vertrouwen niet alles tot in detail willen vastleggen. Bovendien stelden we hierboven al dat het van belang is om partijen wat vrijheid te laten zodat tijdens de implementatie leerprocessen kunnen optreden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging tussen flexibiliteit en transparantie.

Wanneer wordt voldaan aan de bovenstaande aandachtspunten, bevordert dat de kans op gunstige effecten. De toepassing van convenanten is voor overheden in de praktijk echter niet eenvoudig. Overheden hebben verschillende rollen te spelen bij convenantprocessen. Onze studie wijst op het belang van de inzet van meerdere instrumenten in samenhang met elkaar, dus druk zetten én praten/onderhandelen. In de praktijk is dat lastig. Vertrouwen vergroten, werken aan de onderlinge relatie, kan verstoord worden door een overheid die langs een andere weg stevig druk zet op een doelgroep. Het laveren tussen deze beide is zonder meer een lastig spel dat een behoorlijke stuurmanskunst noodzakelijk maakt.

## 5 Slotbeschouwing

In dit artikel stonden een drietal vragen centraal. De balans opmakend vatten wij de antwoorden samen:

1. *Wat zijn de effecten van het gebruik van milieuconvenanten in Nederland?*

De milieu-effecten van convenanten worden positief beoordeeld. Een positief oordeel is er ook voor de efficiëntie waarmee de milieu-effecten worden gerealiseerd. Naarmate een convenant als ambitieuzer wordt gezien is ook de beoordeling van efficiëntie positiever. Daarnaast bleek in paragraaf 2.3 dat een aantal positieve neveneffecten optreedt die belangrijk kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van milieuresultaten.

2. *Welke rol speelt daarbij de implementatie van de convenanten, te midden van andere instrumenten?*

Een aantal andere instrumenten speelt een rol omdat zij besproken worden of ingebed zijn in convenantsprocessen. De onderzoekers menen in de analyse steun te hebben gevonden voor de opvatting dat met name het vervolgoverleg een positieve, integrerende invloed heeft op de samenhang in het milieubeleid voor een sector.

3. *Welke factoren bevorderen een succesvolle uitvoering en effecten van convenanten?*

Onze studie heeft een veelheid van factoren onderscheiden die van invloed zijn. Een viertal centrale randvoorwaarden is omschreven in paragraaf 4.1, daarnaast is mede op basis van de visies van participanten van workshops een, deels overlappende, checklist met factoren opgesteld in paragraaf 4.2.

Op hoofdzaken geeft onze studie daarmee een overwegend positief oordeel over het instrument convenant. De toepassing van convenanten is voor overheden in de praktijk echter niet eenvoudig. Overheden hebben verschillende rollen te spelen bij convenantprocessen. Onze studie wijst op het belang van de inzet van meerdere instrumenten in samenhang met elkaar, dus druk zetten én praten/onderhandelen. In de praktijk is dat lastig. Vertrouwen vergroten, werken aan de onderlinge relatie, kan verstoord worden door een overheid die langs een andere weg stevig druk zet op een doelgroep. Het laveren tussen deze beide is zonder meer een lastig spel dat een behoorlijke stuurmanskunst noodzakelijk maakt.

De kracht van het convenant in het milieubeleid te midden van alternatieven zoals regulering en marktconforme instrumenten is evident. Het convenantsproces zorgt voor coördinatie van opvattingen en inzichten van actoren op het centrale niveau met opvattingen en inzichten van actoren op het decentrale niveau, zowel bij de overheid als in de private sector. Daarmee ligt er een duidelijk verband tussen het convenant als element in interactief bestuur en beleidssituaties die om 'leren' en 'onderhandelen' vragen.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat er weinig technologische doorbraken optreden als gevolg van de inzet van convenanten, dat bovendien de convenantprocessen soms taai zijn en vertragend werken en dat convenanten voor hun effectiviteit vaak afhankelijk zijn van andere instrumenten.



De inbedding van een convenant in de relevante beleidscontext is daarmee een belangrijk aandachtspunt. Convenanten zijn gebaseerd op vrijwillige afspraken tussen overheden en doelgroepen. Zonder noodzaak daartoe, bijvoorbeeld door de dreiging met andere instrumenten, zullen doelgroepen niet snel genegen zijn concrete en ambitieuze doelstellingen af te spreken. Er moet sprake zijn van erkenning van het probleem door de doelgroep en het gevoel dat het onvermijdelijk is dat er vroeg of laat flinke veranderingen komen. 'Vrijwillig' afspraken maken is dan te prefereren boven het afwachten totdat 'bureaucraten' suboptimale maatregelen verplicht stellen. Ook voor de naleving is het van belang dat er een vangnet bestaat, zodat partijen weten dat er bij niet-naleving een alternatieve route gevolgd zal worden. Voor de effectiviteit is de afstemming met de overige beleidsomgeving dus zeer belangrijk. Juist die inbedding maakt de inzet van convenanten in Nederland relatief succesvol. Echter juist die inbedding doet het onterechte beeld ontstaan dat alles rond convenanten op basis van vrijwilligheid en gelijkheid zou plaatsvinden, op zijn minst is de 'stok achter de deur' van belang. Daarmee wordt enigszins afbreuk gedaan aan de aanname dat partijen gelijkwaardig aan het convenantsproces deelnemen. De keus is dus klaarblijkelijk tussen een convenant op basis van gelijkwaardigheid of een convenant dat minder op basis van gelijkwaardigheid wordt gerealiseerd, maar met betere verwachtingen voor wat betreft de uitkomsten. Hiermee wordt een antwoord geformuleerd op 'de zere plek' die oud minster Pronk aanwees, wij komen tot overwegende positieve resultaten, echter meerdere indicaties zijn aangetroffen die er op wijzen dat het primaat van de politiek niet geheel losgelaten mag worden en steeds beschikbaar dient te zijn. Dat politiek primaat 'op afstand en op afroep' blijkt een uitstekend middel om *en* de doelgroep gemotiveerd te houden, *en* de doelgroep af te houden van door de overheid ongewenste strategieën om de doelbereiking tegen minimale kosten te bewerkstelligen. Overigens zijn dit dikwijls de strategieën die weliswaar het geagendeerde probleem verminderen, maar later nieuwe problemen veroorzaken (Lulofs 2001a en b).

Samenwerking tussen overheden en doelgroepen, het proces van onderhandelen, het streven naar consensus daarin, en het elkaar volgen, zijn kenmerken die ook goed passen bij de neocorporatistische structuur van Nederland. De 'Nederlandse aanpak' van het milieubeleid heeft in binnen- en buitenland veel aandacht gekregen en invloed gehad op het beleid van andere landen en de Europese Unie. De resul-

taten elders zijn daarbij lang niet altijd positief. In de VS bestaan bijvoorbeeld vergelijkbare programma's als het Nederlandse doelgroepenbeleid.<sup>15</sup> De resultaten daarvan vallen echter tegen. Belangrijke oorzaken daarvoor worden met name gezocht in het feit dat in het Amerikaanse rechtssysteem vrijwillige onderhandelingen niet passen bij de doorgaans hardere en meer legalistische relatie die tussen partijen bestaat (De Bruijn en Norberg-Bohm 2004). Noodzakelijk is een infrastructuur van voldoende interactie (de structurele kant) en van een basis van onderling respect en vertrouwen. Samenwerking vindt in de VS vaak plaats in een vacuüm. Veelal betreft het experimenten om te kijken in hoeverre dit soort programma's een aantal nadelen van regelgeving kan opheffen. Daarentegen spelen zij in Nederland een centrale rol in het milieubeleid. Zij maken met andere woorden deel uit van een bepaalde – meer interactieve – sturingsfilosofie. Convenanten zijn echter geen panacee, zoals ook uit deze studie blijkt. Veel van de convenanten worden toegepast in de uitvoering van de NMP's en hebben duidelijke relaties met vergunningverlening en met technologieprogramma's. Juist de samenhang tussen verschillende strategieën en instrumenten biedt kansen voor het creëren van een duurzame samenleving.

Als we aan de bevordering van een duurzame samenleving denken dan zijn er verschillende uitdagingen voor het beleid (Bressers en Rosenbaum 2000: 532-536). Het gaat om zaken als het opbouwen van stuurkracht, vaak door instituties bepaalde lange termijn waarden te laten beschermen (denk aan milieubeleidsplannen, en in de toekomst wellicht organen voor het verhandelen van CO<sub>2</sub> rechten); om flexibiliteit en leren teneinde om te kunnen gaan met onzekerheden, maar ook met kansen, zoals het bevorderen van gewenste 'transities' (NMP4); en om het verwerven en behouden van legitimiteit bij burgers en bedrijven.

De voor de hand liggende antwoorden op deze uitdagingen afzonderlijk, laten zich niet altijd gemakkelijk combineren. Het gebruik van convenanten is te zien als een manier om met die innerlijke spanning om te gaan. Deze werkt zeker goed voor de legitimiteit bij de bedrijven. Wat betreft flexibiliteit en leren is het beeld gemengd, maar overwegend positief. Er is zeer veel informatie-uitwisseling. Wat echter doorgaans ontbreekt is een duidelijke oriëntatie op werkelijke innovaties. Op het gebied van stuurkracht op lange termijn is het beeld ook gemengd, maar nu enigszins negatief. Enerzijds zijn het vermijden van loopgravengevechten tussen overheid en bedrijfsleven en de middel-lange termijn oriëntatie van de meeste convenanten belangrijke voor-



delen, maar anderzijds is de gevoeligheid van het permanente onderhandelingsproces voor het wisselende economische en maatschappelijk getij een nadeel als het gaat om het doortastend tot stand brengen van grote veranderingen met perspectief op nog verdergaande transitie.

## Noten

- 1 Informatie over een aantal belangrijke milieuconvenanten kan de lezer vinden op <http://www.fo-industrie.nl/home>. Deze organisatie begeleidt de uitvoering van de belangrijkste convenanten met de industrie.
- 2 Momenteel voert het CSTM in opdracht van EZ een evaluatiestudie uit naar het functioneren van de Meerjarenaafspraken Energie.
- 3 De figuur dient op de volgende wijze te worden gelezen: Voor alle indicatoren zijn gegevens verzameld op een vijfpuntsschaal. In het figuur wordt de gemiddelde score over alle onderzochte convenanten weergegeven (een score tussen 1 en 5). De weergave is zodanig dat hoe groter het oppervlak des te positiever de score is voor de convenanten.
- 4 Op zich is de score in figuur 1 voor de indicator 'trendbreuk' vrij positief. Andere, soortgelijke indicatoren scoren echter veel slechter, een beeld dat ook in de workshops is bevestigd.
- 5 Het onderzoeksproject 'The implementation of EU Environmental policies: Efficiency issues (IMPOL)' maakte deel uit van het 'Environment and Climate Programme' (DG XII, Framework IV: IMPOL, ENV4-CT97-0569).
- 6 Rekening houdend met verschillen in marginale en gemiddelde verminderingskosten, populair uitgedrukt 'de milieuwinst daar halen waar die het goedkoopst gerealiseerd kan worden'.
- 7 Dit wordt wel aangeduid als de dynamische efficiency, opbrengsten die de kosten voor het bereiken van een bepaalde verbetering in de toekomst verlagen. Door de coördinatie tussen het centrale en het decentrale niveau is het denkbaar dat technologische knelpunten oplosbaar worden die iedere decentrale actor individueel niet ter hand zou nemen, vanwege de hoge ontwikkelingskosten.
- 8 Mogelijke bijwerkingen van deze goedkopere alternatieven zijn niet onderzocht.
- 9 De 'contextuele interactie theorie' is een vanaf 2001 herziene versie van de 'instrumententheorie' (eerdere versies: Bressers 1983: 188-197, Bressers en Klok 1987, Klok 1991). De nieuwe naamgeving is gesuggereerd door collega's in het internationale onderzoekersnetwerk waarvoor deze versie is uitgewerkt (Bressers 2004). Deze versie is verder gestroomlijnd ten opzichte van eerdere versies en wordt meer geschikt gemaakt voor de analyse van dynamiek en netwerken. Nederlandse en internationale publicaties met nadere uitleg worden voor later dit jaar voorzien.
- 10 Deze indicatoren waren (weergegeven samen met hun initiële correlaties):

Motivatie:		
Inzet overheden voldoende	-.143	(ns, 55)
Inzet doelgroep voldoende	-.394	(.002, 57)
Acceptatie bijdrage overheden	-.293	(.037, 51)
Acceptatie bijdrage doelgroep	-.451	(.001, 52)
Achterban overheden: niet ver genoeg	.352	(.012, 50)
Achterban doelgroep: afspraken gaan te ver	.458	(.000, 55)
Informatie:		
Deskundigheid overheden	-.116	(ns, 54)
Deskundigheid doelgroep	-.340	(.010, 56)
Duidelijkheid verantwoordelijkheid overheden	.004	(ns, 56)
Duidelijkheid verantwoordelijkheid doelgroep	-.253	(.058, 57)

Aandacht voor monitoring verrichtingen doelgroep	-.284	(.037, 54)
Machtsverhoudingen:		
Realisatie inzet overheden	-.484	(.000, 53)
Realisatie inzet doelgroep	-.214	(.125, 53)
Duidelijk beeld inzet overheden	-.397	(.004, 52)
Duidelijk beeld inzet doelgroep	-.240	(.078, 55)

Daarnaast werd bij machtsverhoudingen ook gevraagd naar de beschikbaarheid en het openlijk in stelling brengen van drukmiddelen (alternatieve beleidsinstrumenten in het geval van overheden, verplaatsing bedrijf of investeringen in het geval van de bedrijven). Deze factoren bleken echter volstrekt insignificant.

- 11 Bij de operationalisatie van de informatiefactor is niet alleen gelet op de input van informatie (over de verrichtingen van de doelgroep). Aangezien 'geïnformeerdeheid' ook een functie is van enerzijds de informatiebehoefte (duidelijkheid van de taak of verantwoordelijkheid van de actor in dit proces) en van informatieverzamelings- en verwerkingscapaciteit (deskundigheid van de actor in dit proces), is ook naar deze zaken gevraagd.
- 12 Zonder deze zes is de samenhang een Spearman's Rho van .791 ( $p = .000$ ,  $n = 28$ ).
- 13 Dat blijkt zowel uit een plot als uit een Spearman's Rho van .881 ( $p = .000$ ,  $n = 12$ ). Natuurlijk was het aantal cases nogal klein. Bij de evaluatie van de Nederlandse milieuconvenanten waren veel meer cases betrokken, al was er ook wel uitval omdat niet alle respondenten zich in staat voelden om alle factoren een score te geven.
- 14 Onderzocht zijn: Intentieverklaring metaal- en electrotechnische industrie, Intentieverklaring chemische industrie, Intentieverklaring uitvoering milieubeleid zuivelindustrie, Convenant Benchmarking energie-efficiency, Convenant Verpakkingen II, Overeenkomst uitvoering milieubeleid bloembollensector, Convenant Energie uit Afval (AVTs), en Reductieplan KWS 2000.
- 15 Het beste voorbeeld betreft het 'Common Sense Initiative' (zie De Bruijn en Norberg-Bohm 2004). CSI was een programma dat gericht was op het ontwikkelen van 'schonere, betere en goedkopere' oplossingen voor het verbeteren van de milieuprestatie van bedrijven. Voor een zestal bedrijfstakken werkten afgevaardigden vanuit de sector zelf, overheden, milieugroeperingen en vakbonden samen om te trachten de bestaande regelgeving te stroomlijnen.

## Literatuur

- Brand, Ellis L., Hans Th.A. Bressers, Josee J. Ligteringen, *Policy science approach and Dutch aspects of negotiated agreements*. Enschede: CSTM, 1998.
- Bressers, Hans, en Walter A. Rosenbaum, *Innovation, learning and environmental policy: Overcoming 'A plague of uncertainties'*, in *Policy Studies Journal* 28/3, pp. 523-539, 2000.
- Bressers, Hans Th.A., *Implementing sustainable development: How to know what works, where, when and how*, in: William M. Lafferty (Ed.), *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Cheltenham: Edward Elgar publishing, in print, 2004.
- Bruijn, Theo de, Hans Bressers, Kris Lulofs en Annika van der Veer, *Evaluatie Milieuconvenanten*, Enschede: CSTM, 2003.
- Bruijn, Theo de and Vicki Norberg-Bohm, *Innovations in the Environmental Policy System: Voluntary, Collaborative and Information-based Policies in the United States and the Netherlands*, in: *Towards Environmental Innovation Systems*, Weber, K. Mathias/Hemmelskamp, Jens (eds.) (2004) Forthcoming: Springer:Heidelberg
- Clercq, Marc de, A. Seyad, A. Suck, B. Ameels, *A comparative study of environmental negotiated agreements*. Gent: CEEM, 2000.



- Clercq, Marc de (ed).. *Negotiated environmental agreements in Europe: Critical factors for success*, Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
- Dinica, Valentina, en Hans Th.A. Bressers, *Partnerships in implementing sustainability policies, paper Greening of Industry world conference*, Hong Kong, forthcoming 2004.
- Hoek, D. en R.A. van de Peppel, Effecten van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie bij lagere overheden, in: *Milieu* 17/2, pp. 45-65, 2002.
- Lafferty, William M, *From environmental protection to sustainable development: Environmental policy integration as a challenge for applied science*, oratie CSTM, Enschede: Universiteit Twente, 2002.
- Lulofs, K.R.D., Implementing Command and Control Directives: the case of Directive 89/429/EEC, in: M. Glachant, *Implementing European Environmental Policy*, Edward Elgar: 99-133, 2001a.
- Lulofs, K.R.D., Schonere afvalverbranding: zijn de Europese richtlijn en de nationale regimes kosteneffectief?, in: *Beleidswetenschap*, 2001/4: 333-355, 2001b.
- Peppel, R.A. van de, K.A. van der Veer, *Additionele effecten van het doelgroepenbeleid Milieu en Industrie*, Enschede: CSTM, 2003.
- Peppel, R.A. van de, Additionele effecten van netwerksturing: de investering waard?, in: *Bestuurskunde* 13/2, pp. 66-76, 2004.
- Tweede Kamer, NMP 4, *Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid*, Den Haag : VROM, juni 2001.